Deutscher Bundestag **Drucksache 18/9621**
18. Wahlperiode 13.09.2016

Antrag

der Abgeordneten Katharina Dröge, Kerstin Andreae, Britta Haßelmann, Renate Künast, Bärbel Höhn, Nicole Maisch, Harald Ebner, Dr. Thomas Gambke, Dr. Julia Verlinden, Katja Dörner, Dr. Frithjof Schmidt, Ekin Deligöz, Matthias Gastel, Kai Gehring, Anja Hajduk, Uwe Kekeritz, Katja Keul, Sven-Christian Kindler, Maria Klein-Schmeink, Sylvia Kotting-Uhl, Dr. Tobias Lindner, Irene Mihalic, Beate Müller-Gemmeke, Dr. Konstantin von Notz, Lisa Paus, Tabea Rößner, Claudia Roth (Augsburg), Dr. Gerhard Schick, Kordula Schulz-Asche, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Dr. Harald Terpe, Markus Tressel, Jürgen Trittin, Beate Walter-Rosenheimer und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Unterzeichnung – im Namen der Europäischen Union – des umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits
KOM(2016) 444 endg.; Ratsdok. 10968/16
und
zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die vorläufige Anwendung des umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits
KOM(2016) 470 endg.; Ratsdok. 10969/16

hier: Stellungnahme gegenüber der Bundesregierung gemäß Artikel 23 Absatz 3 des Grundgesetzes

Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) ablehnen

Der Bundestag wolle gemäß Artikel 23 Absatz 3 des Grundgesetzes beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Seit 2009 wurde zwischen der Europäischen Union (EU) und Kanada das Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) verhandelt. Am 5. Juli 2016 hat die EU-

Kommission dem Rat der Europäischen Union das CETA-Abkommen als sogenanntes „gemischtes Abkommen“ übermittelt (KOM(2016)444 endg.). Demnach müssen die Mitgliedstaaten das Abkommen ratifizieren, bevor das Abkommen in Kraft treten kann.

Bevor der nationale Ratifizierungsprozess beginnt, muss vorab im Oktober 2016 der Rat der Europäischen Union sowie im Frühjahr 2017 das Europaparlament über das Abkommen sowie über die vorläufige Anwendung einiger Vertragsteile des Abkommens entscheiden. Der Bundestag spricht sich für eine Ablehnung des CETA-Vertragstextes sowie der vorläufigen Anwendung des Abkommens durch die Bundesregierung aus.

Eine Vertiefung der Handelsbeziehungen mit Kanada ist wünschenswert. Allerdings müssen Handelsabkommen transparent verhandelt und nach sozialen, ökologischen und menschrechtliche Kriterien fair ausgerichtet sein. Etablierte demokratische und rechtsstaatliche Institutionen und die Handlungsspielräume in der kommunalen Daseinsvorsorge dürfen nicht in Frage gestellt werden.

CETA genügt diesen Maßstäben nicht. Zahlreiche Sachverständige haben den Vertragsentwurf auf verschiedene mögliche Schwachstellen und Gefahren hin überprüft.[*] Dabei haben sich entscheidende Kritikpunkte, die bereits während des Verhandlungsprozesses immer wieder formuliert wurden, bestätigt.

Etablierung von Schiedsgerichten

Mit der Einführung so genannter Investor-Staat-Schiedsgerichte im Rahmen von CETA, wird ein System unnötiger und gefährlicher Klageprivilegien für Investoren weiter fortgeschrieben. Jegliche Form von Schiedsgerichten in diesem Abkommen ist unnötig und birgt enorme Risiken für öffentliche Haushalte sowie für den Erhalt und die Fortentwicklung wichtiger Schutzstandards. CETA würde das Instrument investorenfreundlicher Klageprivilegien massiv ausweiten und auf Jahrzehnte hinweg festschreiben.

Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass das System der Investor-Staat-Schiedsgerichte im Rahmen des CETA-Vertragstextes einen neuen Namen bekommen hat (Investment Court System, kurz ICS). Das von der EU-Kommission entwickelte Investment Court System, das in CETA umgesetzt wurde, beinhaltet neben einigen prozeduralen Verbesserungen im Kern den alten Mechanismus von Klageprivilegien für Konzerne. Es widerspricht in wesentlichen Punkten den Kriterien, die das Europaparlament in Bezug auf das Handelsabkommen mit den USA (TTIP) verabschiedet hat (www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2015-0252+0+DOC+PDF+V0//DE).

Die zugrunde liegenden Investitionsschutzbestimmungen sind einseitig auf den Schutz von Investitionen ausgerichtet. Eine ausreichende Abwägung mit anderen Rechtsgütern wie etwa Umweltschutz oder Sozialstandards erfolgt nicht. Das Investitionsschutzkapitel in CETA garantiert Rechte für ausländische Investoren, trifft aber keine Regelungen zu ihren Pflichten. Hoch problematische Bestimmungen wie die zur „fairen und billigen Behandlung“, „indirekter Enteignung“ und „legitimen Erwarten“, die eine Vielzahl der in den letzten Jahren eingereichten Klagen begründen, sind weiterhin enthalten. Der Versuch diese einzugrenzen genügt nicht. Es kann deshalb nicht ausgeschlossen werden, dass „regulative Maßnahmen, die im öffentlichen Interesse getrof-

[*] Vgl. unter anderem: Prof. Markus Krajewski et al (2016) *Der Vorschlag der EU-Kommission zum Investitionsschutz in TTIP, im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung*, Prof. Markus Krajewski (2016) *Model clauses for the exclusion of public services from trade and investment agreements, im Auftrag der European Public Services Union und der Arbeiterkammer Wien*, Prof. Martin Nettesheim (2016) *Die Auswirkungen von CETA auf den politischen Gestaltungsspielraum von Ländern und Gemeinden, im Auftrag des Landes Baden*-Württemberg), Prof. Peter-Tobias Stoll et al (2016) *CETA, TTIP und das Europäische Vorsorgeprinzip,* Dr. Christoph Then (2015) *Freihandel – Einfallstor für die Agro-Gentechnik*, Prof. Silke Laskowski (2016) *Rechtliches Gutachten zu möglichen Verstößen gegen Investitionsschutzregelungen des Freihandelsabkommens CETA durch Maßnahmen der kommunalen Wasserwirtschaft, ISDS Schiedsgerichtsverfahren und Haftungsfragen*

fen werden (z. B. Arbeits-, Sozial- und Umweltschutzgesetze) zu einer Schadensersatzpflicht führen“ (Krajewski und Hoffmann 2016). Klagen von Konzernen wie Vattenfall gegen den Atomausstieg Deutschlands oder wie TransCanada gegen den Ausbau der Ölpipeline Keystone XL in den USA, wären mit diesem Mechanismus auch in Zukunft möglich.

Das vorgesehene Investor-Staat-Schiedsgerichtssystem eröffnet einen zusätzlichen Rechtsweg – den zu internationalen Schiedsgerichten – der anderen Personen oder auch Staaten nicht zusteht. Die Bestimmungen gehen weit über das Verbot der Nicht-Diskriminierung hinaus. So privilegieren die Bestimmungen ausländische gegenüber inländischen Investoren und anderen gesellschaftlichen Gruppen, die keine Klageberechtigung vor den Schiedsgerichten haben. Das führt zu einer Ungleichbehandlung bei der Rechtsdurchsetzung. Investor-Staat-Schiedsverfahren schaffen eine Parallelstruktur zum nationalen Recht, indem sie weder einen Vorrang des nationalen Rechtsweges vorsehen, noch jemals ein nationales Gericht mit dem Rechtsstreit befasst gewesen sein muss. Nicht nur würden kanadische Konzerne die Chance bekommen, gegen europäische Staaten und die Europäische Union zu klagen. Auch andere ausländische Konzerne, insbesondere US-amerikanische Firmen mit einem Sitz in Kanada, hätten mit CETA diese Möglichkeit, was das System massiv ausweitet.

Zudem genügt die Art und Weise der Arbeit und Zusammensetzung grundlegenden rechtsstaatlichen Ansprüchen nicht. Die richterliche Unabhängigkeit wird, wie unter anderem der Deutsche Richterbund festgestellt hat, immer noch nicht garantiert (siehe Stellungnahme des Deutschen Richterbundes, www.drb.de/fileadmin/docs/Stellungnahmen/2016/DRB_160201_Stn_Nr_04_Europaeisches_Investitionsgericht.pdf).

Einschränkung der Gestaltungsfreiheit in der kommunalen Daseinsvorsorge und anderen sensiblen Bereichen

Insgesamt würde CETA den Gestaltungsspielraum der Länder und Gemeinden, unter anderem in Bezug auf die Erbringung der Daseinsvorsorge, einschränken (Nettesheim 2016). Öffentliche Verantwortung für öffentliche Dienstleistungen darf aber nicht durch Handelsabkommen unterlaufen werden. Deshalb wollen wir sensible Bereiche wie die kommunale Daseinsvorsorge, öffentliche und soziale Dienstleistungen sowie öffentliche Infrastruktur durch klare und umfassende Ausnahmen schützen.

Dies wird in CETA versäumt. Das Abkommen sieht Negativlisten für den Dienstleistungsbereich vor. Das heißt nichts anderes, als dass alle Dienstleistungen, die nicht privatisiert werden sollen, ausdrücklich gelistet werden müssen. Nicht explizit genannte Dienstleistungen fallen automatisch in den Bereich der Liberalisierung. Stillstandsklauseln, die das Liberalisierungsniveau auch in eigentlich nicht explizit liberalisierten Bereichen auf derzeitigem Stand „einfrieren“, sowie Sperrklinkenklauseln, durch die auch zukünftige Liberalisierungen nicht mehr rückgängig gemacht werden können, sind in CETA verankert. Die in CETA benutzten Instrumente zum Schutz des Handlungsspielraums stützen sich auf keine hinreichend eindeutige Definition öffentlicher Dienstleistungen, garantieren keinen ausreichenden Schutz und erzeugen keine ausreichende Rechtsbindung (Krajewski 2016). Die spezifischen Vorbehalte zugunsten der nationalen Sozialversicherungssysteme beinhalten erhebliche Definitionsunsicherheiten (Nettesheim 2016) und ermöglichen so, dass zukünftige Reformen durch auf CETA gestützte Klagen angegriffen werden können. Das in CETA erwähnte „right to regulate“ kann nur innerhalb der Liberalisierungsstrukturen von CETA wahrgenommen werden. Die Tragweite von Verpflichtungen, zum Beispiel in Bezug auf Zulassungsregeln und Tätigkeitsanforderungen im Dienstleistungssektor, ist bislang kaum abzuschätzen, wobei die Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge miterfasst wird (Nettesheim 2016).

Insbesondere gelten die in CETA formulierten Vorbehalte nicht für den so kritischen Bereich des Investorenschutzes (Laskowski 2016). Kanadische Investoren können

dadurch Entscheidungen der Kommunen, Länder und des Bundes im Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge wie die Wasserversorgung, Abfall, Verkehr, Krankenhäuser etc. vor Sondergerichten angreifen.

Dies betrifft beispielsweise den sensiblen Bereich der Wasserwirtschaft. Entgangene Gewinne von Investoren sind zwar vor dem Schiedstribunal nur durchzusetzen, wenn sie offensichtlich unverhältnismäßig sind. Doch welche Entscheidung, wie zum Beispiel die Ausweisung eines Wasserschutzgebietes, offensichtlich unverhältnismäßig ist, entscheidet das Schiedstribunal, dessen richterliche Unabhängigkeit nicht garantiert ist.

Geht die Klage auf eine kommunale Entscheidung zurück, so wird der Bund Länder und Kommunen in Regress nehmen. Für die kommunale Demokratie, die im Wesentlichen vom Ehrenamt getragen ist, ist das Risiko einer millionenschweren Sonderklage von Investoren ausgesetzt zu sein, unzumutbar.

Der Verband „Allianz der öffentlichen Wasserwirtschaft" warnt, dass eine Rekommunalisierung unmöglich werden könnte, falls die Wasserwirtschaft künftig neue Aufgaben übernimmt – etwa das Recycling von Rohstoffen aus Abwässern. Dieser Bereich wird nämlich gar nicht von den Verpflichtungen in CETA ausgenommen.

CETA konfrontiert die kommunale Ebene mit großen Rechtsunsicherheiten. Die kommunale Daseinsvorsorge unterliegt je nach Sektor – Bildung, Soziales, Gesundheit, Kultur, Abfall, Wasser oder Verkehr – ganz eigenen Regulierungssystemen. Die notwendiger Weise sehr allgemein und unbestimmt gehaltenen völkerrechtlichen Vereinbarungen in CETA können diese Komplexität nicht eins zu eins widerspiegeln. Durch die Klageprivilegien von Investoren in CETA besteht für die kommunale Daseinsvorsorge immer ein Risiko. Im Wassersektor hat die europäische Initiative Right-to-Water vor drei Jahren deutlich gemacht, dass die Bürger hier 100 Prozent kommunale Autonomie und eben keine Einfallstore für private Investoren wollen. Das geht nur mit einer hinreichend präzisen und rechtsverbindlichen Generalausnahme für öffentliche Dienstleistungen, die sich über sämtliche Teile des Abkommens erstreckt. Eine solche Ausnahme fehlt in CETA.

Schwächung des Vorsorgeprinzips, Gefährdung der bäuerlichen Landwirtschaft

Mehrere Studien kommen zu dem Schluss, dass CETA das in der EU etablierte Vorsorgeprinzip schwächt (Stoll et al 2016, Then 2015). Das Vorsorgeprinzip ist ein Grundpfeiler des europäischen Umwelt- und Verbraucherschutzes. Es ermöglicht vorsorgliches politisches Handeln insbesondere dann, wenn es deutliche Anhaltspunkte gibt, dass ein Produkt schädlich ist – selbst wenn noch nicht alle Risiken nachgewiesen sind.

CETA orientiert sich in weiten Teilen am risikobasierten Ansatz (im englischen als „science based" bezeichnet) anstatt am Vorsorgeprinzip, der dazu im Gegensatz steht. Er lässt zu, dass Mensch und Umwelt Schaden nehmen, weil erst eingegriffen wird, wenn der letzte Nachweis über die Schädlichkeit erbracht ist, was de facto meist unmöglich ist. Wichtige Teile wie das Kapitel zur regulatorischen Kooperation, das Kapitel für sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen (SPS) sowie das Kapitel zu technischen Handelsbarrieren (TBT) orientieren sich an diesem Ansatz, der Begriff der Vorsorge kommt nicht vor. Das Vorsorgeprinzip hingegen findet sich nur mit sehr beschränktem Anwendungsbereich in den Kapiteln zu Arbeit und Umwelt und bezieht sich nicht auf besonders wichtige Teile des Abkommens wie die zur regulatorischen Zusammenarbeit (Stoll et al 2016). Schon heute ist der Vorsorgeansatz de facto schwierig umzusetzen, weil die Studien, die zur Abschätzung eines Risikos erstellt werden, zu einem überwiegenden Teil von den Herstellern finanziert und durchgeführt werden. In Kombination mit industrienahen Zulassungsbehörden führt der risikobasierte Ansatz somit regelmäßig zu einer Missachtung des Vorsorgeprinzips. In CETA wird eine weitere Entfernung vom Vorsorgeansatz festgeschrieben. Auch der Verbrau-

cherzentrale Bundesverband kommt zu dem Schluss, dass das Vorsorgeprinzip unzureichend verankert und CETA insgesamt aus Verbrauchersicht „nicht zustimmungsfähig“ ist (www.vzbv.de/pressemitteilung/ceta-verbessert-aber-nicht-zustimmungsfaehig).

Juristische Studien warnen davor, dass dadurch bestehende und zukünftige Regelungen durch CETA in Frage gestellt und erschwert werden, denn „auf Vorsorge gestützte bestehende und zukünftige Regelungen [könnten] einem erhöhten Rechtfertigungsdruck ausgesetzt, in Frage gestellt und in der Folge verzögert werden oder sogar unterbleiben“ (Stoll et al 2016). Ein Beispiel ist der Bereich gentechnisch veränderter Organismen (GVOs). Der risikobasierte Ansatz wird explizit als Leitprinzip für die künftige Zusammenarbeit zur Zulassung gentechnisch veränderter Organismen zwischen der EU und Kanada benannt. Zusammen mit der Vereinbarung zur Regulierungszusammenarbeit, die die Minimierung von Handelshemmnissen im Bereich der Biotechnologie zum Ziel hat, könnte das nach Einschätzung von Experten zur mittelfristigen Aufgabe des europäischen Schutzstandards der Nulltoleranz führen (Then 2015). Das heißt, Verunreinigungen von Lebensmitteln und Saatgut mit nicht zugelassenen und in Europa nicht risikogeprüften GVOs würden bis zu einem Schwellenwert hingenommen. Behörden hätten keine Handhabe, diese Produkte, die noch nicht einmal gekennzeichnet sein müssten, aus dem Verkehr zu ziehen. Auch das Ziel, „wissenschaftsbasierte Zulassungsprozesse“ für GVOs voranzubringen, stellt aus Sicht kritischer Wissenschaftler einen Angriff auf das europäische Vorsorgeprinzip dar.

Insbesondere gepaart mit den unter CETA eingeräumten Klagemöglichkeiten für Investoren besteht die Gefahr, dass Anbauverbote, die auf Grundlage der neuen Opt-out-Regeln erlassenen werden, auf dem Klageweg gekippt würden. Grundsätzlich können Investoren gegen die EU klagen, wenn ihre „legitimen“ Gewinnerwartungen geschmälert werden – zum Beispiel durch Umwelt- oder Verbraucherschutzregelungen. Es ist anzunehmen, dass sie sich dabei auch auf Regelungen außerhalb des Investitionsschutzkapitels wie die im Kapitel zu sanitären und phytosanitären Maßnahmen beziehen können. Dass versäumt wurde das Vorsorgeprinzip in CETA in diesen Kapiteln deutlich zu verankert, wird dadurch besonders gefährlich.

Auch jenseits der Risiken, die für die gentechnikfreie Land- und Lebensmittelwirtschaft durch CETA neu entstehen oder verstärkt werden, enthält das Abkommen Regelungen, die zusätzlichen Druck auf die gegenwärtig durch die Preiskrisen bei Milch und Fleisch schon existenzgefährdeten bäuerlichen Familienbetriebe entfalten. Denn mit Inkrafttreten von CETA öffnet die EU ihren Markt unter anderem für zusätzlich 50.000 Tonnen Rind- und 75.000 Tonnen zollfreie Schweinefleischimporte, Kanada gesteht der EU im Gegenzug großzügige zollfreie Importkontingente für Milch und Käse zu. Das steht der dringend notwendigen Regionalisierung der Lebensmittelkreisläufe und nachhaltigen, bäuerlich-ökologischen Erzeugerstrukturen auf beiden Seiten entgegen. Beim Handel mit Agrargütern muss auch die gemeinsame Weiterentwicklung von Standards im Hinblick auf Tier- und Umweltschutz möglich sein. So kann vermieden werden, dass Importquoten Druck auf Erzeugerstandards ausüben.

Schwächung der Parlamente durch regulatorische Kooperation

Wenn Parlamente und Regierungen Regeln zum Schutz von Mensch und Umwelt erlassen wollen, dürfen sie nicht durch in Handelsabkommen geschaffene und unzureichend legitimierte Gremien und Kooperationsverpflichtungen behindert werden. Doch CETA ist als „lebendiges Abkommen“ geplant, das sich auch nach seiner Ratifikation noch fortentwickelt. Hierzu beitragen sollen eine Reihe von Sondergremien in CETA, deren Zusammensetzung nicht klar geregelt ist und in deren Rahmen umfangreiche Abstimmungsrunden zu geplanten Gesetzen vorgeschlagen werden. Der dadurch aufkommende Rechtfertigungsdruck und die Fokussierung auf Handelsauswirkungen statt der eigentlichen Ziele der Gesetzgebung wie zum Beispiel der Um-

weltschutz sind ein unnötiger Hemmschuh für demokratische Prozesse. Darüber hinaus können viele der Anhänge nachträglich verändert werden ohne dass die nationalen Parlamente oder das Europaparlament zustimmen müssten. Lediglich die im Rat vereinigten Vertreter der Mitgliedstaaten müssen zustimmen, wenn der in CETA geschaffene „Gemischte CETA-Ausschuss“ Änderungen vorschlägt. Bei wichtigen Anhängen, die zum Beispiel Grundsätze und Leitlinien in so sensiblen Bereichen wie der gegenseitigen Anerkennung von Standards regeln, bietet das keine ausreichende demokratische Legitimation.

CETA: Ein gefährliches Abkommen

Das CETA-Abkommen birgt aus diesen genannten Gründen enorme Gefahren für die öffentlichen Haushalte, die Handlungsfähigkeit kommunaler Träger öffentlicher Dienstleistungen, die Systeme der sozialen Sicherung, den Erhalt und die Fortentwicklung wichtiger Standards zum Schutz von Menschen und Umwelt, die Rolle der Parlamente und übt Druck auf die bäuerliche und ökologische Landwirtschaft in Deutschland und Europa.

Der Bundestag ist daher der Auffassung, dass die Bundesregierung den CETA-Vertrag im Rat der Europäischen Union ablehnen und seine vorläufige Anwendung nicht genehmigen sollte.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung deshalb auf,

1. CETA im Rat der Europäischen Union abzulehnen, das heißt im Rat der Europäischen Union den Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Unterzeichnung des Comprehensive Economic and Trade Agreements (CETA) zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und Kanada andererseits (Ratsdokument 10968/16) abzulehnen;
2. sowie den Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Genehmigung der vorläufigen Anwendung einiger Teile des Abkommens (Ratsdokument 10969/16) abzulehnen.

Berlin, den 5. September 2016

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333